

UFRJ/IEI
TD282

040018-1

nº 282

***Participação das Organizações de
Pequenos Comerciantes Urbanos
nas Reformas Institucionais e de
Políticas em Nível Local - Três
Estudos de Caso no Rio de Janeiro***

João Sabóia
Ricardo Mello

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Participação das Organizações de Pequenos
Comerciantes Urbanos nas Reformas
Institucionais e de Políticas em Nível Local -
Três Estudos de Caso no Rio de Janeiro**

João Sabóia**

Ricardo Mello***



43 - 016753

julho de 1992

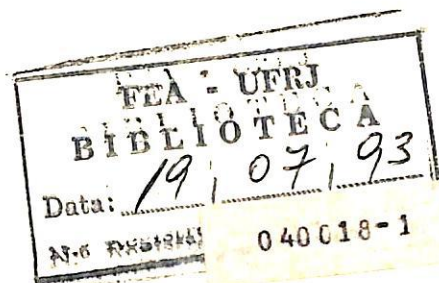
* Uma versão em espanhol foi apresentada originalmente à Organização Internacional do Trabalho (OIT), responsável pelo suporte financeiro à realização deste estudo. Gostaríamos de agradecer a Marta Reis pelas sugestões e apoio fundamental para a elaboração final desta versão.

** Professor Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FEA/UFRJ).

*** Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA/RJ).

**Instituto de
Economia
Industrial
U F R J**

Diretor
Aloísio Teixeira
Vice-Diretor
Ricardo Tolipan
Coordenador de Ensino
José Antonio Ortega
Coordenador de Pesquisa
Cláudio Salm
Gerente Administrativa
Sebastiana de Sousa Barros
Gerente de Publicações
Deborah Trigueiro Wanderley
Projeto Gráfico
José Antonio de Oliveira
Editoração Eletrônica
Jorge Amaro
Impressão
Célio de Almeida Mentor e Ronel José Gomes



Ficha Catalográfica

SABÓIA, João Lulz Maurity

Participação das organizações de pequenos comerciantes urbanos nas reformas institucionais e de políticas em nível local: três estudos de caso no Rio de Janeiro./João Sabóia e Ricardo Mello. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1992.

32 p.; 21 cm. -- (Textos para Discussão. IEI/UFRJ; n° 282)

1. Pequenas e médias empresas - Rio de Janeiro. 2. Comércio Ambulante - Legislação - Rio de Janeiro. 3. Cooperativas - Rio de Janeiro. I. Mello, Ricardo II. Título. III. Série.

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial
Pálacio Universidade do Brasil
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ
295 1447 e 541 8148 (fax)

Participação das Organizações de Pequenos Comerciantes Urbanos nas Reformas Institucionais e de Políticas em Nível Local - Três Estudos de Caso no Rio de Janeiro

Apresentação

Este trabalho tem como principal objetivo apontar para as diferentes formas de participação e expressão dos pequenos comerciantes e de suas organizações nos processos de formulação de políticas e programas em nível local, além da transformação das instituições envolvidas. Neste sentido, apresenta três experiências ocorridas com organizações de pequenos produtores e comerciantes no Rio de Janeiro nos últimos anos. Os casos relatados são bastante distintos entre si, fornecendo uma visão ampla das possibilidades de negociação entre os agentes e as autoridades locais e dos resultados obtidos.

As atividades da pequena produção e do pequeno comércio encontram-se fortemente associadas, sendo muitas vezes realizadas pelas mesmas pessoas ou por membros de uma mesma família. Desta forma, em vez de escolher organizações exclusivamente de pequenos comerciantes, optou-se pela seleção de experiências de negociação que conduziram a importantes modificações institucionais, mesmo que dela também tenham participado pequenos produtores.

O primeiro caso apresentado corresponde à experiência da Associação Fluminense da Pequena e Média Empresa (FLUPEME) na recente implantação do Projeto Paraíso. A FLUPEME congrega empresários do comércio, serviços e indústria, tanto formais quanto informais. Dentre os três casos analisados, representa o nível de organização mais geral, reunindo empresários de todo estado do Rio de Janeiro.

O segundo caso discute o processo de negociação dos comerciantes ambulantes da cidade do Rio de Janeiro na definição da legislação específica para seu funcionamento. Trata-se de uma experiência com uma série de contornos, onde surgem os interesses contraditórios dos diversos segmentos do comércio varejista, inclusive no interior do próprio comércio ambulante.

A última experiência relatada refere-se a um caso pioneiro no interior de uma favela do Rio de Janeiro, onde um pequeno grupo de mulheres produtoras organizaram-se em torno de uma cooperativa, obtendo resultados surpreendentes na produção e comercialização de seus produtos.

Nas próximas seções serão discutidas as três experiências selecionadas, destacando-se o histórico e perfil da cada organização, as relações conflituosas e os instrumentos de negociação utilizados, assim como os resultados obtidos. O texto é encerrado com os principais ensinamentos dos três estudos de caso, mostrando-se as amplas possibilidades de políticas e programas dirigidos aos pequenos comerciantes e sugerindo-se novos estudos.

1. O Papel Desempenhado pela FLUPEME

Ainda que seja bastante difícil captar sua real dimensão, parece extremamente relevante a parcela representada pelas microempresas e empresas de pequeno porte no cenário econômico metropolitano no Brasil⁽¹⁾. Esta relevância, quase inteiramente identificada à capacidade de geração de emprego e renda das pequenas unidades econômicas, aumenta consideravelmente, se não dissociarmos, dentro deste universo, aquelas que se encontram plenamente regularizadas de outras ditas informais.

Tendo como objetivo fundamental valorizar a condição de pequena empresa, surgiria, em 1983, a FLUPEME - Associação Fluminense⁽²⁾ da Pequena e Média Empresa. Desde então, a FLUPEME acumulou participações ativas em importantes acontecimentos, desde a promoção de eventos, passando pela

elaboração da Constituição Estadual⁽³⁾, até a recente implementação do Projeto Paraíso (objeto central deste estudo).

Além da permanente intenção em adquirir novos associados, a atuação da entidade é pautada por três metas gerais: a luta contra a burocracia governamental; a ampliação do mercado para os pequenos negócios; e a adequação da política fiscal à realidade financeira dos micro e pequenos empreendedores. Não obstante seu raio de ação, no tocante a reformas institucionais, restringir-se ao estado do Rio de Janeiro, a FLUPEME propõe diretrizes a serem seguidas por seus pares, a nível municipal ou mesmo nacional, para a implementação de reformas semelhantes.

Em termos de sua organização interna, a Associação conta, além de seu presidente, atualmente Benito Paret⁽⁴⁾, com quatro vice-presidentes, quinze diretores, cinco funcionários permanentes e oito estagiários. Como forma de captar as percepções e os anseios de seus filiados, são promovidas reuniões semanais quando discutem-se aspectos inerentes aos pequenos empreendimentos, com ênfase nos campos administrativo, creditício, previdenciário e tributário.

Outra linha de ação desenvolvida refere-se a uma espécie de consultoria, a princípio jurídica, que, por vezes, possui conotação nitidamente empresarial. Cada um, dos cerca de 3.000 associados da FLUPEME, goza de atendimento particular gratuito, bastando "marcar a hora da consulta". Nesta, o associado dispõe de uma hora para expor suas dúvidas e problemas, que, invariavelmente, dizem respeito a pagamento de impostos, legalização do estabelecimento⁽⁵⁾, posicionamento a ser tomado perante alterações institucionais, conjunturais e outras.

O fato de um associado estar inadimplente, em relação ao pagamento de suas obrigações junto à entidade, não o impede de usufruir dos serviços prestados pela Associação. Certamente, o fato vem a ser abordado quando da solicitação de qualquer assessoramento por parte daquele associado em falta. Ainda que seja alto o nível de inadimplência, as taxas pagas por seus membros correspondem, na sua integridade, a fonte de recursos através dos quais a Associação se mantém.

Os membros da FLUPEME congregam tanto empresários formais quanto informais, representando, este último grupo, a maioria dos integrantes. Tal constatação deve-se a um redirecionamento interno, ocorrido a partir de 1990, quando intensificou-se o atendimento a pessoas físicas. Estas, na maior parte das vezes, chegam ao órgão desprovidas da capacidade técnica e financeira para adquirirem personalidade jurídica.

A nível de sua representatividade, a FLUPEME vem se destacando enquanto importante instrumento de ação para os micro e pequenos empreendedores. Se, por um lado, através de debates, seminários e campanhas publicitárias, a Associação tem levado para a sociedade a discussão sobre os problemas e o valor da categoria a qual representa, por outro foi fundamental a participação da FLUPEME na recente implantação do Programa Especial de Incentivo e Fortalecimento da Micro e Pequena Empresa Fluminense. Apresentaremos, a seguir, uma discussão sobre a legislação vigente deste programa, que convencionou-se denominar "Projeto Paraíso"⁽⁶⁾.

2. O Projeto PARAÍSO: Aspectos Legislativos Relevantes

A tomada de iniciativas voltadas para o segmento dos micro e pequenos empresários consiste em prática comum adotada por entidades governamentais e não-governamentais⁽⁷⁾. Há que se diferenciar, porém, dentro deste universo, aspectos relativos a possível ação clientelista por parte de órgãos públicos (onde o "apoio" visa arregimentar potenciais eleitores) e, por outro lado, quando o conjunto de iniciativas ganha um formato mais consistente, passando a caracterizar um Projeto específico de incentivo aos pequenos empreendedores.

No caso em questão, a implantação do Projeto ocorreu a partir da promulgação de quatro decretos, em junho de 1991, pelo governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola. Posteriormente, complementados por uma lei e pela publicação de atos necessários ao cumprimento da mesma, a ação consolidou-se juridicamente.

O texto do decreto n 16.671, o qual instituiu o Programa Especial de Incentivo e Fortalecimento da Micro e Pequena Empresa Fluminense, se inicia com a prerrogativa de que o Projeto se enquadra na meta do governo estadual em criar 50.000 novas empresas e 200.000 novos empregos, dentro de um prazo próximo a três anos.

Constam, neste decreto, seis linhas gerais de atuação, envolvendo múltiplos instrumentos de apoio, quais sejam: (i) Simplificação e desburocratização das relações entre o Poder Público e a atividade empresarial; (ii) Revisão e adequação tributária; (iii) Promoção dos negócios (basicamente, apoio a nível de comercialização); (iv) Fomento das linhas de financiamento; (v) Incentivo à formação profissional; e (vi) Estímulo ao associativismo.

No tocante à desburocratização, uma medida relevante refere-se à promoção de reformas visando permitir a instalação de empresas de pequeno porte, não poluidoras, no próprio local de moradia. Uma espécie de "formalização" dos empresários de "fundo de quintal".

Um dos decretos que acompanham a implantação do Projeto, o de número 16.673, instituiu uma Comissão Permanente de Desregulamentação, a ser integrada pelos secretários estaduais de indústria, comércio, ciência e tecnologia, de economia e finanças, de meio ambiente e projetos especiais, e pelo presidente da FLUPEME. O objetivo básico é o estudo de alternativas e a apresentação de propostas com fins de incrementar as atividades econômicas no Rio de Janeiro.

Outro passo importante foi a redução do prazo para obtenção do registro de micro ou pequena empresa que, a partir de mudanças institucionais, voltadas para a unificação dos procedimentos necessários para a regulamentação, passou de 180 para 20 dias.

Cabe aqui uma observação com respeito às faixas de enquadramento que delimitam ser a empresa micro ou pequena. Tal enquadramento efetiva-se através de uma estimativa do faturamento anual do empreendimento. Assim, o cálculo de um faturamento anual de até 7.000 UFERJs define uma

microempresa, enquanto que a faixa compreendida entre 7.000 e 20.000 UFERJs caracteriza uma empresa de pequeno porte⁽⁸⁾. Não há exigência, por parte do Estado, de comprovação do faturamento calculado. Salienta-se, porém, que pode vir a ocorrer futura verificação quando do acompanhamento das empresas enquadradas.

Dentro da linha de revisão e adequação tributária, está um dos principais pilares do Projeto Paraíso, qual seja, fornecer subsídios a seus beneficiários no prazo de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O ICMS é a principal fonte de recursos do Estado e, para se concretizar as alterações embutidas no Projeto, foram necessários o decreto nº 16.674 (junho/1991), a lei estadual nº 1.858 (setembro/1991) e a resolução nº 2.029 (novembro/1991), correspondente esta última a atos necessários ao cumprimento da referida lei, baixados pelo secretário de estado de economia e finanças.

A lei 1.858 dispõe sobre o regime simplificado relativo ao ICMS, aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte⁽⁹⁾. O regime simplificado consiste num sistema de substituição tributária, cabendo à empresa participante a obrigação de recolhimento mensal do imposto, cujas alíquotas, entretanto, sofreram considerável redução se comparadas às anteriormente vigentes. A alíquota incidente é fixada de acordo com seis categorias de classificação de estimativa de faturamento anual, taxadas progressivamente⁽¹⁰⁾. Os prazos para se efetuar o recolhimento são aqueles estabelecidos pelo Calendário Fiscal (CAF).

O controle fiscal da microempresa e empresa de pequeno porte, é exercido por meio de um Sistema Simplificado de Fiscalização (SSF) que, segundo a lei 1.858, compreende duas formas distintas: (i) mediante a convocação do pequeno empreendedor pelo órgão competente para prestar esclarecimentos sobre suas receitas e despesas; e (ii) através de visita de fiscal de rendas, precedida por ordem específica, para verificar denúncia, evidência de fraude ou descumprimento da legislação em vigor.

Ainda no que se refere ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, determina-se a implementação de carência, pelo prazo de 1 (um) ano, do pagamento do ICMS para novos empreendimentos que solicitem seu ingresso no Projeto. Ao final deste prazo, o ICMS será pago em doze vezes sem qualquer tipo de reajuste monetário.

Dentro do que genericamente denominamos como apoio a nível de comercialização, o Projeto Paraíso possui três destacadas linhas de ação: (i) Estabelece uma reserva de mercado, através da destinação de 30% das compras governamentais às micro e pequenas empresas; (ii) Determina a utilização de prédios e galpões públicos, ociosos ou subaproveitados, para criar centros de comercialização; e (iii) Promove e apóia eventos que viabilizem a abertura de novos mercados para as pequenas unidades econômicas do Rio de Janeiro.

O apoio creditício compreende linhas de financiamento através do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), Banco de Desenvolvimento do Rio de Janeiro (BD-RIO) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado⁽¹¹⁾. O Projeto determina também a implantação de um Centro de Formação e Aperfeiçoamento para os empresários de micro e pequenas empresas na Universidade Estadual (UERJ), além da criação de Centros Integrados de Produção em conjunto com municípios, clubes e entidades empresariais.

O último decreto a ser abordado (nº 16.672) dispõe sobre a participação do segmento de pequenas e micro empresas nas licitações sob as modalidades de tomadas de preços e convites realizadas por órgãos da administração pública, e institui o registro cadastral de micro e pequenas empresas.

Em relação às licitações, os respectivos editais só podem exigir das unidades participantes do Projeto a comprovação da capacidade jurídica e técnica e de regularidade fiscal. A exigência da documentação relativa à idoneidade financeira tem que ser compatibilizada em razão do porte e da forma jurídica da empresa. O edital pode ainda exigir que as chamadas grandes empresas só participem como licitantes se consorciadas com uma ou mais de uma micro ou pequena empresa. A instituição

do registro cadastral, por sua vez, representa a possibilidade para que os pequenos empreendedores tornem-se aptos a tomar parte nas licitações que por ventura venham a ocorrer.

3. Instrumentos de Negociação Corporativa Adotados pela FLUPEME

3.1) Considerações sobre o contexto econômico no qual inserem-se o micro e pequeno empreendedor no Brasil

Apesar de sua relativa importância, a potencialidade de expansão do segmento de pequenas empresas parece ter permanecido oculta durante todo o período de ditadura militar (1964-1985), quando as atenções, no meio econômico, voltavam-se principalmente para a consolidação de um grande parque industrial, privilegiando a formação de oligopólios e a exportação em detrimento dos pequenos negócios e do mercado interno. A redemocratização do país em meados dos anos 80 contribuiu para que fosse detonado um processo de gestão pública descentralizada e o associativismo, dois pontos básicos para o incremento das pequenas atividades e que estão estreitamente interligados.

Este duplo movimento teve como efeitos correlatos, por um lado, a compreensão de que o fortalecimento e a expansão dos pequenos empreendimentos passa pela intensificação dos laços de solidariedade entre as unidades e entre suas organizações representativas e o poder público local. A título de exemplificação, a apresentação de garantias mais consistentes na negociação para obtenção de financiamentos e a maior legitimidade nas reivindicações por parte do segmento dos micro e pequenos empresários representam conquistas advindas do associativismo, o qual, no Rio de Janeiro, teve como um de seus principais desdobramentos a criação e consolidação da FLUPEME.

Por outro lado, as instituições governamentais, nos níveis estadual e municipal, incorporaram, enquanto poderes legitimamente constituídos⁽¹²⁾, o discurso da "participação" e da

"organização" das populações-alvo como elemento de sua intervenção. A implantação de projetos de apoio voltados para os pequenos empreendedores, no tocante a aspectos tributários, creditícios, administrativos, ou mesmo a tomada de iniciativas pontuais, por parte dos formuladores e gestores de políticas públicas, passaram a depender da interlocução de sindicatos, cooperativas ou associações.

Neste contexto, o segmento de unidades econômicas aqui retratado vem tendo sua importância majorada, principalmente em relação à geração de emprego e rendimentos. Tal fato se traduz desde a esfera federal⁽¹³⁾ até os poderes municipal e estadual, caracterizando-se o Projeto Paraíso como resultado direto do reconhecimento desta relevância por parte do governo do Rio de Janeiro.

3.2) A participação da FLUPEME na implantação do Projeto Paraíso

A simples confrontação entre os objetivos perseguidos pela FLUPEME e as modalidades de apoio que constam do Projeto Paraíso, apresentados nas seções anteriores, denota por si só o elevado grau de convergência entre ambos.

Anteriormente à implantação do Projeto, a FLUPEME já promovia caravanas de negócios, encontros empresariais e feiras⁽¹⁴⁾ tendo em vista a ampliação de mercado. Um outro aspecto no qual registrava-se grande concentração de esforços era a necessidade de revisão tributária, onde, a partir de 1989, a FLUPEME iniciou negociações no âmbito legislativo, que visavam simplificar o recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Vale destacar alguns dados que explicitam a ênfase direcionada a efetuar modificações no recolhimento do ICMS. Segundo informações captadas pelo censo de microempresas de 1985, realizado pela FIBGE⁽¹⁵⁾, aproximadamente 88% do total das unidades pesquisadas pertenciam a ramos de atividade vinculados ao comércio e à prestação de serviços, sendo que 98% das unidades comerciais encontravam-se na área varejista.

Dado o caráter invariavelmente precário dos pequenos estabelecimentos, no que se refere a escassez de capital de giro aliada a baixa produtividade, uma série de artifícios acabam sendo utilizados, voltados quase em sua totalidade para a realização de transações a prazo, o que torna-se incompatível com a elevada carga tributária a ser recolhida mensalmente e as altas taxas de juros que prevalecem na economia brasileira.

Dentre os cerca de 3.000 associados da FLUPEME, aqueles vinculados ao comércio e à prestação de serviços e conseqüentemente contribuintes do ICMS, representam mais de 70%, segundo Kátia de Carvalho, assessora jurídica da FLUPEME. Não obstante a entidade estender seu apoio a empresários informais, pelo menos no que tange à solicitação de ingresso no Projeto Paraíso impõe-se ao pequeno comerciante e prestador de serviços o recolhimento do ICMS. Esta formalização compulsória consiste, na realidade, em pré-requisito para que o participante do Projeto possa dispor da série de benefícios apontados anteriormente.

A lei nº 1.858, que trata do regime simplificado relativo ao ICMS, é originária do Projeto de Lei nº 296/91, cuja elaboração contou com a participação efetiva de um corpo técnico da FLUPEME e a intermediação das negociações, até que a lei fosse sancionada, diretamente conduzida pelo presidente da entidade, Benito Paret. Na verdade, a participação ativa de Paret, a frente da entidade e ainda na esfera política e legislativa do Estado, contribuiu decisivamente para a concepção e implementação do Projeto Paraíso.

Possuidor de uma pequena empresa de prestação de serviços na área de informática, Paret está em seu terceiro mandato consecutivo, cuja duração é de dois anos consecutivos, o que referenda sua representatividade junto ao segmento em questão. Por outro lado, há que se destacar o estreito relacionamento existente entre Paret e os executores de políticas públicas do Estado, pertencendo ele, inclusive, aos quadros do Partido Democrático Trabalhista (PDT), o mesmo do qual fazem parte o governador e o prefeito do Rio de Janeiro⁽¹⁶⁾.

A constatação dos fatos acima mencionados elucidada, em grande parte, a trajetória que culminou na implantação do

Projeto Paraíso. Partindo de reivindicações antigas ou emergentes da classe que representa e dispondo de trânsito fluente com o governador do Estado e com demais órgãos estaduais, principalmente, a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, Benito Paret levou adiante a proposta de se formular um projeto específico de apoio aos pequenos empreendedores, a qual não parece ter encontrado maiores resistências para sua efetivação.

A articulação da FLUPEME com a gestão do Projeto Paraíso torna-se ainda mais evidenciada a partir da inclusão da entidade em diversos trechos do texto da legislação. Assim sendo, a própria execução geral do projeto fica a cargo de uma comissão formada por representantes de oito órgãos, entre os quais inclui-se a FLUPEME⁽¹⁷⁾. A organização e atualização do registro cadastral de micro e pequenas empresas, que permite às mesmas participarem das licitações por tomada de preço ou por convite, promovidas por órgãos públicos fluminenses, é também de responsabilidade da FLUPEME.

No tocante a medidas simplificadoras das relações entre o Poder Público e a atividade empresarial dos pequenos negócios, o governo estadual instituiu uma Comissão Permanente de Desregulamentação a ser integrada pelo presidente da FLUPEME e pelos secretários estaduais da indústria, comércio, ciência e tecnologia; da economia e finanças; e de meio ambiente e projetos especiais.

Esta participação intensa da FLUPEME, caracterizando-se como um dos órgãos co-gestores do Projeto, lhe permite atuar de forma decisiva no processo permanente de avaliação e autocorreção das principais diretrizes do Projeto. Nesse sentido, Kátia de Carvalho aponta como as principais conquistas obtidas a expansão de mercado proporcionada pela destinação de 30% das compras governamentais aos empreendimentos de pequeno e médio porte; as modificações introduzidas no regime de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; e o aumento da faixa de enquadramento para as micro e pequenas empresas.

Quanto às perspectivas futuras, no que se refere aos instrumentos de apoio contidos no bojo do Projeto, de Carvalho

aponta, como objetivo fundamental da FLUPEME, a consolidação da série de benefícios apontados ao longo desse estudo, o que é natural face aos mesmos expressarem os anseios dos próprios associados. A simbiose entre o poder representativo dos pequenos empreendedores e a "vontade política" que, com certeza, acelerou a implementação do Projeto Paraíso, terá gerado efeitos altamente positivos se, dentro do painel traçado, for atingida, ainda que em parte, a meta de criação de 50.000 novos negócios e 200.000 novos empregos no Rio de Janeiro dentro dos próximos três anos.

4. Caracterização da Organização dos Comerciantes Ambulantes

4.1) O Surgimento da União das Associações do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro (UACAERJ)

A partir dos anos 80, a questão do comércio ambulante em áreas metropolitanas brasileiras ganhou fortes contornos antes inexistentes⁽¹⁸⁾. Tal fato decorreu, basicamente, do aumento excessivo no número de vendedores nas ruas, consequência direta da queda significativa no nível de atividade econômica e do volume de desemprego aí gerado. Esta constatação pode ser ratificada ao notar-se que após décadas de forte crescimento econômico, durante os anos oitenta o PIB brasileiro cresceu apenas 1,6% ao ano, insuficiente até mesmo para acompanhar o incremento populacional.

Conforme o espaço público urbano ia sendo bruscamente ocupado, intensificavam-se as correntes adversas ao fenômeno. Dentre estas, alguns agentes políticos, as entidades representativas do comércio plenamente estabelecido e, tomando para si o papel de representantes dos interesses da população, os meios de comunicação exerciam forte pressão.

Do lado dos ambulantes, não obstante a criação do Sindicato dos Vendedores Ambulantes do Rio de Janeiro datar de 1936, o órgão possuía baixa representatividade, principalmente para aquela parcela emergente constituída a partir da conjuntura recessiva em curso. Teve início então um processo associativista,

originando diversas associações de pequenos comerciantes de rua, em vários bairros do Rio de Janeiro, como forma da categoria lutar por seus interesses.

Essa representatividade atomizada, na qual cada associação se preocupava unicamente em resolver questões relacionadas a seu âmbito geográfico, impedia conquistas significativas, para as quais, a via exclusiva de acesso seria tratar de modo direto, organizado e com legitimidade junto ao poder público local⁽¹⁹⁾.

Sob variados aspectos, pode ser considerada de extrema relevância, para os trabalhadores diretamente envolvidos, a criação da UACAERJ, em agosto de 1987. O mais importante talvez, e principal objeto de análise nesse trabalho, é justamente a ênfase direcionada à legislação do comércio ambulante, tendo a UACAERJ participado ativamente da elaboração e implementação da lei que regulamenta a atividade⁽²⁰⁾, encontrando-se hoje envolvida com sua constante adequação às transformações sociais que, por ventura, venham a ocorrer.

4.2) Aspectos gerais relativos à atuação da UACAERJ

Os objetivos centrais da União das Associações do Comércio Ambulante do Estado do Rio de Janeiro podem ser sintetizados em duas linhas de atuação. Por um lado, busca-se a maior conscientização da categoria, através, fundamentalmente, da realização de eventos como fóruns e congressos. Por outro, reconhece-se a necessidade de entendimento com os agentes conflitivos; entenda-se aqui comerciantes formalmente estabelecidos (lojistas) e, por vezes, o poder executivo local⁽²¹⁾.

Logo após sua criação, a UACAERJ promoveu um encontro na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, em outubro de 1987, dois congressos, ambos em 1988, e dois fóruns, um em 1990 e o outro em 1991.

Este último, inclusive, gerou a formação de uma Comissão Especial do Comércio Ambulante, cujo funcionamento (abordado mais adiante na seção 6), na Câmara Municipal, visava reunir camelôs, lojistas e agentes políticos em torno de um

entendimento acerca das questões referentes ao comércio ambulante.

Segundo depoimento de David de Souza, presidente da UACAERJ, existem hoje 25 associações de comércio ambulante no Rio de Janeiro. São bastante imprecisos os dados sobre o número de associados, tanto pela ausência de informações agregadas, como pela grande disparidade existente entre cada organização.

A UACAERJ, cuja sede própria localiza-se no bairro da Penha, zona norte do Rio de Janeiro, congrega, atualmente, diretorias de 19 associações, estando algumas das restantes em vias de serem incorporadas. O objetivo explícito de Souza e de outros membros do órgão, é que a UACAERJ adquira a legitimidade que o Sindicato dos Vendedores Ambulantes do Rio de Janeiro, criado há 55 anos, e mesmo reconhecido pelo Ministério do Trabalho, nunca logrou obter.

5. Linhas Básicas da Legislação Vigente do Comércio Ambulante

A regularização da prática do comércio ambulante, pelo menos no que se refere a cidades de porte considerável, passa invariavelmente pela negociação entre três agentes: os ambulantes, as autoridades públicas e os comerciantes plenamente estabelecidos. O modo pelo qual essa interação vem se desenvolvendo no município do Rio de Janeiro em anos recentes, denota sinais de já ter adquirido uma dinâmica própria, na qual a participação dos vendedores ambulantes é bastante significativa.

Motivada, em grande parte, pelo processo de organização descrito na seção anterior, a constatação, por parte dos ambulantes, da necessidade de ser efetivada uma política pública que regularizasse sua atividade no Rio de Janeiro culminou com a elaboração e implementação da lei nº 1222, de abril de 1988⁽²²⁾. Esta, que depois sofreria algumas alterações introduzidas pela lei nº 1.368, de dezembro de 1988, dispõe sobre o comércio ambulante, normatizando a atividade em todo o município.

Em seu título III, a lei 1.222 designa como pessoas habilitadas para a prática do comércio ambulante quatro grupos: as pessoas jurídicas especializadas; os deficientes físicos em geral; os carentes, aqui entendidos como as pessoas físicas com idade superior a 47 anos, desempregados por tempo ininterrupto superior a três anos e que tenham dependente sanguíneo; e os egressos do sistema penitenciário⁽²³⁾. O quarto grupo refere-se às demais pessoas físicas que exercem a atividade comercial "de rua".

Um segundo aspecto diz respeito aos documentos exigidos das pessoas físicas quando feito o pedido inicial de autorização. É necessário comprovar residência há mais de dois anos no município, apresentar declaração de que não sofre de moléstia infecto-contagiosa, e prova de inscrição no cadastro fiscal do órgão competente⁽²⁴⁾.

A autorização (licença) do camelô é pessoal e intransferível, contudo permite a inclusão de um auxiliar. Cabe à Secretaria Municipal de Fazenda conceder a autorização, na qual constará, além de dados pessoais do ambulante, a espécie de mercadoria a ser vendida e, caso o solicitante utilize veículo para mercadejar, o número do processo de aprovação deste veículo por parte do órgão municipal designado.

Com o objetivo fundamental de proceder ao "zoneamento dos locais com demarcação das áreas necessárias ao desempenho da atividade do ambulante", a lei 1.222 determina a criação de uma Comissão Permanente. Sua composição reúne um representante da Secretaria Municipal de Fazenda (presidente da comissão); da Federação do Comércio Varejista do Estado do Rio de Janeiro; do Sindicato dos Lojistas do Comércio do Município do Rio de Janeiro; do Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro; de cada Associação de Comércio Ambulante ou de Camelô com sede no município e criada até maio de 1988.

Constam no texto da lei, como parâmetros para a determinação das áreas a serem liberadas para o comércio ambulante: a frequência de transeuntes; a existência de espaços livres para exposição de mercadorias; e a não concorrência com o comércio estabelecido. Prevê-se que, realizado o zoneamento, a Comissão deve submetê-lo ao Prefeito do Rio de Janeiro.

O título XI da lei 1.222, "Das Tributações", determina que as taxas devidas pelo uso de área pública, no exercício da atividade comercial ambulante, serão cobradas de acordo com o Código Tributário Municipal. A taxa é anual⁽²⁵⁾, devendo ser paga antecipadamente quando do início da atividade, e até 30(trinta) de junho dos anos subseqüentes, no caso de renovação automática⁽²⁶⁾.

Além da licença, para a obtenção da qual é obrigatório o pagamento da taxa acima mencionada, o camelô deverá portar a nota fiscal de aquisição de mercadorias (exceto para o caso da venda de produtos artesanais ou de fabricação caseira). Por outro lado, os ambulantes que comercializarem bens passíveis de tributação federal ou estadual deverão portar os documentos comprobatórios da regularidade de situação das mercadorias expostas.

Finalmente, de extrema relevância para a análise posterior, merece ressaltar o que dispõe a legislação acerca da prática regulatória, em termos de infrações e penalidades. Institucionaliza a figura do "rapa"⁽²⁷⁾, ou seja, estipula dez tipos de infrações, cujas multas variam, em média, de 1 a 5 UNIFs, e determina a apreensão da mercadoria (e/ou veículo) como forma de garantir o pagamento da(s) multa(s).

A título de exemplificação, a infração de maior custo para o camelô é "não manter a limpeza no local de estacionamento" (única que varia entre 5 e 10 UNIFs). A mais frequente, com certeza, "mercadejar sem autorização", tem o valor máximo de 5 UNIFs.

6. Relações Conflitivas e a Negociação Corporativa Empreendida pelos Ambulantes

A análise que desenvolvemos aqui está voltada para o período que se inicia nos anos 80. Para os fatos observados antes deste período, não há evidências de significarem conquistas efetivas, a partir de negociações corporativas empreendidas pelos vendedores ambulantes⁽²⁸⁾.

6.1) Principais Obstáculos Enfrentados e Iniciativas Desenvolvidas Pelos Ambulantes Para o Exercício de Sua Atividade Profissional

6.1.1. Fase anterior à efetivação de uma legislação específica

No limiar da década de 1980, fatores como o fluxo populacional crescente rumo às áreas mais urbanizadas, aliado ao processo recessivo instaurado pela queda no nível de atividade econômica, levaram a proporção de camelôs, em relação ao tamanho da força de trabalho urbana, a elevar-se consideravelmente⁽²⁹⁾.

De imediato, surgiram reações oponentes, partindo principalmente do comércio estabelecido e dos órgãos de imprensa. Variando em função do poder de pressão destes, passam então a gravitar, na esfera institucional da cidade do Rio de Janeiro, uma série de normas específicas e não padronizadas, cujo objetivo final era controlar aquele segmento, que se expandia assustadoramente, no tocante à utilização do solo público urbano.

Outro ponto de estrangulamento enfrentado pelos ambulantes referia-se à forma de atuação do poder público municipal. Segundo depoimentos recentes de membros das entidades representativas dos comerciantes de rua, havia clara intenção das autoridades governamentais em retardar ao máximo (ou simplesmente não conceder) a autorização (licença) para o pleno exercício de sua atividade. O objetivo era manter a ação corruptiva, que significava, na prática, uma transferência de renda de camelôs infratores, a ser controlada privadamente por agentes do Estado.

Em todos os sentidos, tal situação era absolutamente prejudicial aos ambulantes. A legalização praticamente inacessível, mantendo quase todos num sistema de propina generalizada, significava ausência de direitos aos camelôs e sua total submissão às manobras dos governantes⁽³⁰⁾. As associações de comércio ambulante, por sua vez, atuavam como moderadoras de conflitos, auxiliando seus filiados na ocorrência de prisões e/ou apreensão de mercadorias.

Este panorama no Rio de Janeiro não sofreria alterações até 1988. A partir dessa época, o significativo aumento no poder de organização dos ambulantes, modificaria a relação destes com os representantes lojistas e com o poder público, principalmente no âmbito legislativo. No que diz respeito a este último, a alteração decisiva de diretriz consubstanciar-se-ia com a promulgação da lei municipal nº 1.222.

6.1.2. Situação após a implementação da lei 1.222

Através de uma avaliação bastante generalizada, em seus aproximados três anos de vigência, a aplicação da lei que regulamenta a atividade comercial ambulante parece ter dado passos realmente significativos somente no ano corrente de 1991.

A partir do relato de David de Souza, presidente da UACAERJ, a Comissão Permanente, prevista no texto da lei para instalar-se em março de 1989, só foi formalmente instituída, como Comissão Paritária, em 15 de janeiro de 1991. Esta iniciativa, caracterizada como proveniente do poder executivo, através da Secretaria Municipal de Fazenda, não logrou êxito, segundo de Souza, pelo desinteresse e burocratismo do órgão municipal em questão⁽³¹⁾.

Por outro lado, os saldos reais positivos, obtidos em relação ao enfrentamento dos obstáculos que lhes assolam, tiveram como origem a realização do "Fórum do Comércio Ambulante"⁽³²⁾. A idéia central que predominou neste evento, foi a necessidade de consolidação das normas estabelecidas pela lei 1.222. Estas são consideradas suficientes, pelos representantes dos ambulantes, para solucionar os problemas relativos ao desenvolvimento de sua atividade. Fruto do evento acima mencionado, foi criada uma Comissão Especial do Comércio Ambulante, que se reúne periodicamente na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro.

Seguindo suas linhas básicas de atuação, a UACAERJ procurou, com a constituição da Comissão, aprofundar a conscientização da categoria e estabelecer canais de diálogo

com os agentes conflitivos. Nesse sentido, foram realizados quatro encontros: O primeiro, reunindo representantes da Secretaria Municipal de Fazenda, órgão responsável pela aplicação da legislação; o segundo, restringiu-se a representantes das associações de comércio ambulante; o terceiro, visando obter o entendimento com o chamado "setor lojista", congregou representantes de associações comerciais; e, por fim, realizou-se um encontro reunindo representantes de todos os setores citados acima⁽³³⁾.

O Poder Executivo Municipal, por sua vez, devido a ausência de uma diretriz específica, acaba por causar entraves ao funcionamento da atividade comercial ambulante. Em março de 1990, numa operação com fins de dirimir acusações sobre a prática sabidamente corruptiva por parte de seus agentes, a Prefeitura do Rio de Janeiro acabou com a figura do "rapa" (ver nota "27").

Tal ação prejudicou duplamente os ambulantes. Primeiro, ao aumentar excessivamente o número de trabalhadores (dado o "relaxamento" na fiscalização), num mercado cuja demanda pelos produtos ali ofertados apresenta-se bastante rígida, implicou na redução do rendimento dos ambulantes anteriormente estabelecidos.

Segundo, porque não há intenção dos camelôs organizados em manterem-se ilegais. Os membros da União das Associações de Comércio Ambulante do Rio de Janeiro pleiteam o cumprimento das normas estabelecidas, inclusive no tocante à necessidade da posse de licença. O que eles criticam é a indisposição do Executivo Municipal em garantir o acesso à obtenção da mesma.

6.2) Meios de Ação Utilizados Pelos Comerciantes Ambulantes Organizados e Suas Perspectivas Atuais

Um fator fundamental para que a UACAERJ adquirisse, pelo menos, um canal de negociação junto à Câmara Municipal, foi a constatação de ter ocorrido anteriormente outra experiência semelhante e, a princípio, com sucesso. Em Curitiba, capital do

estado do Paraná, vigorava, desde maio de 1984, uma legislação específica regularizando o comércio ambulante⁽³⁴⁾.

Vale ressaltar que a grande diferenciação entre ambos os casos, em Curitiba e no Rio de Janeiro, é que no primeiro a iniciativa pode ser claramente evidenciada como partindo da Prefeitura Municipal. Tal ação ocorreu através da reunião entre representantes dos ambulantes, engraxates e artesãos, dos vereadores, da Prefeitura e do comércio formal, que decidiram pela criação de uma comissão permanente para tratar do assunto.

Os ambulantes organizados no Rio de Janeiro, de posse então daquela evidência empírica, iniciaram, por volta de 1987, a concepção das normas que serviriam de base para a lei 1.222. Oito associações de comércio ambulante, de localidades diversas, mantiveram negociações com um vereador, que assumiria a autoria da lei⁽³⁵⁾.

Uma vez submetida ao então Prefeito do Rio de Janeiro, Saturnino Braga, este a vetou, implicando sua volta à Câmara Municipal. Registrou-se, entretanto, uma derrota do Executivo por vinte e três votos a zero, sendo derrubado o veto do Prefeito. Assim, seria promulgada a lei nº 1.222, de abril de 1988, oriunda do projeto de lei nº 1.001-A, de 1987.

Desde então, os aspectos mais relevantes referem-se à consolidação da UACAERJ, em termos de sua representatividade e legitimidade. Junto ao poder legislativo, as conquistas recentes mais significativas foram aquelas relatadas na seção anterior, todas voltadas para a efetivação do que determina a legislação reguladora do comércio ambulante.

Os eventos promovidos pela União das Associações de Comércio Ambulante do Rio de Janeiro, segundo seu presidente, têm sido de grande valia para aprofundar a conscientização da categoria. Principalmente, o Fórum do Comércio Ambulante, realizado em junho de 1991, que, além de criar uma Comissão Especial na Câmara dos Vereadores, ensejaria o acontecimento de um grande Congresso, em outubro desse ano, no Maracanzinho, tradicional reduto de manifestações esportivas e populares.

As principais perspectivas atuais, no que convergem David de Souza e o presidente da Comissão Especial, vereador Jorge Felipe, são o procedimento do zoneamento das áreas liberadas para o comércio ambulante; o retorno da fiscalização por parte da Prefeitura; e a alocação destes fiscais a ser determinada de acordo com as características inerentes a cada bairro do município.

A necessidade premente de serem adotadas tais medidas é consequência da própria estratégia política empreendida pela Prefeitura, ao extinguir a fiscalização sistemática. Substituiu-se a relação corruptiva entre fiscais e camelôs não legalizados por um agravamento nas condições de trabalho dos ambulantes e na condição de vida da população, face ao aumento generalizado do número de camelôs nas ruas.

A situação torna-se paradoxal, uma vez que, se antes o inimigo da atividade comercial ambulante era a figura do fiscal da Prefeitura, hoje é aquele ambulante, assim recém-instituído (vale ressaltar que, a partir de meados de 1990, novo processo recessivo atingiu a atividade econômica brasileira), invariavelmente, com situação irregular junto à Prefeitura e não vinculado a qualquer entidade representativa dos ambulantes. Obviamente, a UACAERJ vem tentando contornar a questão através da negociação junto às autoridades governamentais, visando o estrito cumprimento da lei, e evitando, portanto, um eventual conflito entre os camelôs.

Nesse sentido, delimitar as áreas liberadas para o comércio ambulante é fundamental, inclusive para o aplacamento das manifestações contrárias, vindas do setor lojista e dos meios de comunicação (este último, em grau muito mais elevado, segundo os membros da UACAERJ). Por outro lado, o aprofundamento e a melhor disposição espacial da fiscalização, não sem alguma surpresa, passaram a ser essenciais, para que aqueles, dentre os cerca de 150.000 comerciantes ambulantes que hoje atuam no Rio de Janeiro, cuja situação encontra-se regularizada, possam exercer seu direito adquirido.

7. COOPA-ROCA: Origem e Consolidação

O estudo que por ora se inicia difere de forma considerável dos outros anteriormente apresentados, principalmente quanto ao grau de estruturação existente. Se antes retratamos uma entidade representativa de pequenos empreendedores que congrega cerca de 3.000 associados e uma união de associações de comércio ambulante, segmento informal composto por aproximadamente 150.000 indivíduos no Rio de Janeiro, passamos agora a descrever a experiência de uma cooperativa de artesãs instalada na Rocinha, tida como a maior favela da América Latina e cuja população habitante corresponde a um número próximo a 180.000.

7.1) Antecedentes

A costura com retalhos é uma prática, por vezes cultural, outras com sentido nitidamente econômico, exercida com intensidade por mulheres no norte e nordeste do Brasil⁽³⁶⁾. Soma-se a tal constatação, o fato da Rocinha caracterizar-se em parte como uma favela de migrantes nordestinos e, portanto, dentre seus habitantes, torna-se grande o número de artesãs experientes ou potenciais.

A produção destas mulheres e a comercialização de suas peças, porém, tendia a ser circunstancial e desorganizada, realizada mediante máquinas de costura obsoletas, poucas horas destinadas ao trabalho e absoluta escassez de pontos de comercialização, representando talvez, este último, o principal desestímulo à expansão da atividade.

A modificação fundamental da condição por demais precária de algumas artesãs da Rocinha ocorreu, quase por acaso, a partir do final de 1982. À época, Maria Teresa Leal, atual coordenadora do Projeto Coopa-Roca⁽³⁷⁾, desenvolvia um trabalho de sensibilização com crianças da Rocinha usando material de sucata. A partir do material utilizado, as mães daquelas crianças envolvidas na iniciativa passaram a dispor de um bom volume de sobras de tecidos industrializados, com as quais

intensificaram a produção, anteriormente ínfima, de brinquedos, colchas, tapetes, panos de mesas, etc., além de encontrarem, em Leal, uma pessoa disposta a dinamizar aquele grupo incipiente.

7.2) A consolidação do grupo ao efetivar-se como uma cooperativa

O processo de expansão da atividade produtiva se deu de forma gradual, quando o grupo, inicialmente, estabelecia contatos para obtenção de matéria-prima (invariavelmente, junto a confecções e fábricas de tecidos), se articulava para começar a controlar os estoques e pesquisava os locais e a disponibilidade de acesso aos mesmos para escoarem sua produção. Vale destacar que, além das dificuldades inerentes ao processo organizativo, adicionava-se o fato das artesãs residirem na área mais alta do morro no qual localiza-se a Rocinha, cujo acesso é exclusivamente à pé.

Como efeito natural do processo de expansão, o grupo necessitava adquirir uma identidade própria, não só para melhor estruturar-se internamente, como para usufruir de maior trânsito junto a entidades de apoio públicas e privadas e também junto a "fornecedores" e clientes em potencial⁽³⁸⁾. A quantidade e diversidade de grupos de produção existentes no Rio de Janeiro implicava em que aqueles cujo nível de consolidação fosse mais elevado buscassem, nas formas da legislação, personalidade jurídica, inclusive, como modo de diferenciá-los dos demais. O conjunto de evidências expostas acima conduzia o grupo de produção diretamente rumo à regularização efetiva.

Através das relações que já vinham sendo mantidas, principalmente com órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento de iniciativas de estímulo a pequenos produtores⁽³⁹⁾, a trajetória foi direcionada para que o grupo assumisse a forma de uma cooperativa. Assim, sob orientação e estímulo da Secretaria Nacional de Cooperativismo, SENACOOOP, em março de 1987, foi constituída a COOPA-

ROCA, Cooperativa de Trabalho Artesanal e de Costura da Rocinha Ltda.

Não houve qualquer restrição das artesãs quanto à forma jurídica que o grupo passava então a assumir (ressalta-se que também não ocorreu um maior questionamento sobre a matéria), principalmente por não lhes ser imposta uma maior pressão em relação ao seu trabalho, necessariamente compatibilizado com a função principal de donas de casa. Passamos a descrever a seguir, sucintamente, traços característicos do cooperativismo no Brasil.

8. Características Marcantes das Sociedades Cooperativas

A cooperativa é uma sociedade de pessoas, com a finalidade de prestar serviços aos seus associados, sem visar lucros. Os objetivos que determinam sua constituição correspondem a qualquer tipo de serviço ou atividade de acordo com as atividades econômicas exercidas por seus associados.

A estrutura de representação do cooperativismo nacional tem como órgão central a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que, por sua vez, articula-se com a Organização de Cooperativas de cada Estado (OCEs)⁽⁴⁰⁾ da Federação. Compete a OCB a coordenação nacional da autogestão, cujo objetivo principal é o desenvolvimento econômico e social da cooperativa, tendo o cooperado a responsabilidade pelas decisões.

Neste sentido, representou conquista relevante a inclusão no texto da Constituição Federal de 1988 do seguinte trecho: "A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas, independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento"⁽⁴¹⁾.

A cooperativa funciona através da assembléia geral, do conselho de administração e do conselho fiscal. A assembléia geral é a reunião de todos os associados, consistindo no órgão com maiores poderes dentro da cooperativa. A sua realização, obrigatoriamente, ao menos, uma vez por ano, é convocada e presidida pelo presidente da cooperativa, e representa o espaço

aonde são tomadas todas as decisões fundamentais, tais como as eleições dos conselhos fiscal e de administração, a mudança de objetivos da cooperativa e outras.

Já o conselho de administração é obrigado a reunir-se, no mínimo, com periodicidade mensal, e sua função principal é estabelecer normas administrativas e financeiras para o funcionamento da cooperativa. Por fim, o conselho fiscal, também reunido mensalmente, é responsável pelo exame de toda a documentação e prestação de contas.

À guisa de conclusão, vale ressaltar fatores que diferenciam uma sociedade cooperativa de uma sociedade comercial. Nesta última, caracterizada como uma sociedade de capital, objetiva-se o lucro, o direito a voto corresponde ao volume de ações possuído, o número de acionistas é limitado e o dividendo é proporcional ao valor das ações. Em contraposição, a cooperativa é uma sociedade de pessoas, cujo objetivo principal é a prestação de serviços. Não há limite ao número de cooperados, cada um dos quais tem direito a voto e o retorno financeiro é proporcional ao valor das operações.

9. Principais Aspectos Relativos ao Desenvolvimento da COOPA-ROCA

Não obstante ser ilimitado o número de associados em uma cooperativa, no caso da COOPA-ROCA, fixou-se o total de vinte cooperadas. O motivo fundamental, para tal restrição, consiste no estreitamento dos laços de solidariedade e na menor possibilidade de dispersão, no que se refere à tomada de decisões quanto aos pontos de escoamento da produção, ao valor do produto final e à parcela deste valor a ser retida para a cooperativa. Em relação a esta última, invariavelmente, é destinado 10% do valor de cada mercadoria vendida para constituir um fundo de reserva.

A utilização dos recursos provenientes deste fundo revelou-se fundamental, principalmente, na fase de implantação da cooperativa. A partir da ausência inicial de um ponto fixo, onde, no mínimo, fossem realizadas reuniões, os recursos viabilizaram

o aluguel de uma sala. O pequeno capital acumulado também proporcionou o pagamento de todo encargo social referente à legalização da cooperativa. E ainda, na aquisição da sede definitiva, cujas instalações encontravam-se precárias, porém com localização e terreno bastante satisfatórios, em meados de 1988, foi obtido e amortizado, dentro do prazo previsto, um empréstimo junto ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC).

Durante a fase de implantação foi decisivo o aprofundamento das relações com a Secretaria Estadual de Indústria, Comércio e Tecnologia, através da Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN), órgão vinculado àquela Secretaria. O apoio da CODIN ocorreu sob duas modalidades. Por um lado, desenvolvendo o projeto de reformulação das condições das instalações da sede, o qual gerou um pequeno prédio de dois andares⁽⁴²⁾ localizado em meio ao cotidiano da favela da Rocinha.

Por outro lado, a CODIN desenvolve um programa de apoio à comercialização de produtos artesanais e de microempresas, denominado Programa Produzir. A participação da COOPA-ROCA no Programa Produzir propiciou considerável expansão da comercialização. A título de exemplificação, o trabalho das artesãs da COOPA-ROCA chegou à Alemanha através de um evento multi-setorial⁽⁴³⁾ inserido em meio a uma série programada de Feiras Internacionais Especializadas, ação intermediada pela CODIN. Aliás, reside na potencialidade do mercado externo um dos mais fortes canais de escoamento para a produção de tapetes, colchas, bolsas, etc. feitos a partir de retalhos, mercadorias bastante valorizadas no exterior, segundo opinião das próprias cooperadas.

O aspecto do incremento da comercialização merece aqui maiores considerações, devido ao significativo e crescente esforço desenvolvido pelas cooperadas no sentido de diversificarem os pontos de vendas, utilizando-se, para isto, de uma série de instrumentos, invariavelmente, negociados com órgãos vinculados ao setor público. São constatações claras, neste sentido, a participação da COOPA-ROCA no Programa Produzir e também em eventos promovidos pelo Instituto de

Planejamento do Rio de Janeiro (IPLANRIO) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)⁽⁴⁴⁾.

À medida em que a experiência da cooperativa vem se solidificando e se tornando significativamente conhecida aumenta o grau de interesse e o poder de iniciativa das associadas, o que se traduz, como um dos efeitos correlatos, na aquisição de novos pontos de comercialização. Recentemente, a COOPA-ROCA obteve um "stand" num evento semanal de grande apelo turístico e comercial, a "Feira Hippie" de Ipanema, bairro da zona sul do Rio de Janeiro, habitado por pessoas de alto poder aquisitivo.

Outro fator de fundamental importância na trajetória percorrida foi o contato estabelecido com uma entidade alemã, a INTERCONTACT. A partir da apresentação, no início de 1990, do então projeto COOPA-ROCA àquela entidade e, posteriormente, de posse dos recursos obtidos, a cooperativa passou a contar com uma funcionária, contratada pela INTERCONTACT, responsável pelo controle de material e caixa, uma assistente social, cujas funções direcionam-se à parte administrativa, além da coordenadora Maria Teresa Leal.

A experiência da COOPA-ROCA atraiu, de modo particularmente mais intenso, a atenção de determinados formuladores de políticas públicas do Rio de Janeiro, a partir de meados de 1991. Neste período, Leal relatou inúmeras vezes os antecedentes e a evolução da experiência para assessores de secretários municipais e estaduais, subsecretários, enfim, uma gama de agentes políticos, até chegar à secretaria executiva da Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS), vinculada ao Gabinete Civil da Governadoria do Estado e presidida pela primeira-dama do Rio de Janeiro⁽⁴⁵⁾.

A identificação entre os pontos-de-vista de Leal e da secretaria executiva da CDS culminou com o convite para que a coordenadora da COOPA-ROCA assumisse a coordenação de projetos especiais da CDS. Com efeito, ela aceitou o convite e submeteu à apreciação do órgão o projeto de cessão de material e conclusão da obra da sede da COOPA-ROCA, ampliando, consideravelmente, o raio de ação original.

Aprovado o projeto, encontra-se hoje em licitação pública sob tomada de preços a conclusão dos dois primeiros andares, destinados, respectivamente, a uma oficina de produção e à parte administrativa, e a construção de um terceiro estágio, onde pretende-se instalar uma pequena usina de reaproveitamento de lixo e a prestação de atendimento médico e odontológico às famílias das mulheres participantes da cooperativa.

Sem dúvida, a experiência da COOPA-ROCA possui características bastante peculiares. Diferentemente dos casos antes relatados, este representa uma iniciativa pontual de um grupo de produção e comercialização, tendo a frente uma pessoa externa à comunidade, que se integrou de maneira absoluta à meta de consolidar aquela iniciativa. No entanto, os dez anos que marcam sua trajetória traduzem-se em melhorias reais nas condições de trabalho e rendimento para, pelo menos, uma cooperativa de mulheres instalada na favela da Rocinha. O crescimento econômico deste grupo encontra-se, atualmente, dentro das principais diretrizes da política de desenvolvimento social do Estado do Rio de Janeiro.

10. Conclusão e Propostas

Cada uma das três experiências analisadas fornece ensinamentos específicos que complementam os demais. Se por um lado o potencial do Projeto Paraíso para os pequenos produtores e comerciantes e para a própria economia fluminense é muito grande, por outro lado a experiência organizativa e a capacidade de interferir na legislação apresentada pelos comerciantes ambulantes do Rio de Janeiro são surpreendentes. Embora bem mais limitada em termos quantitativos, o caso da COOPA-ROCA ilustra as possibilidades de organização e de resultados concretos a partir de pequenos grupos de produtores e comerciantes, sendo um modelo com possibilidades de multiplicação.

O Projeto Paraíso incorpora uma série de incentivos aos pequenos produtores e comerciantes, ilustrando diversas linhas

de políticas destinadas aos microempresários. Do ponto de vista dos pequenos produtores cabe destacar a reserva de mercado correspondente a 30% das compras efetuadas pelo governo local destinadas a este segmento. No que concerne aos pequenos comerciantes torna-se relevante a utilização de prédios e galpões públicos para a criação de centros de comercialização.

Cabe ainda destacar no Projeto Paraíso as linhas de crédito criadas nos bancos oficiais do estado do Rio de Janeiro e o apoio à formação e aperfeiçoamento dos pequenos produtores e comerciantes. Não menos importante é a tentativa de simplificar e desburocratizar o processo de criação das pequenas e microunidades. Finalmente, um dos itens de maior apelo para a criação das novas unidades produtivas e comerciais em termos de política fiscal é a redução dos impostos para os pequenos negócios.

O envolvimento da FLUPEME com as autoridades locais pode ser medido pelo fato de seu presidente ter concorrido a deputado estadual nas últimas eleições pelo mesmo partido do atual governador do estado do Rio de Janeiro. Não é portanto, de se estranhar a decisiva participação da FLUPEME nas negociações que culminaram com a promulgação do Projeto Paraíso. Esta participação terá seqüência, na medida em que a FLUPEME passou a integrar a comissão de execução geral, participando ainda de outras atividades ligadas ao Projeto.

As metas quantitativas do Projeto Paraíso podem parecer ambiciosas - 50 mil novos negócios e 200 mil empregos nos três anos iniciais de funcionamento. De qualquer forma, estes números apontam inequivocamente para a importância política adquirida pelo segmento de pequenas e microempresas em uma das regiões mais importantes do país.

A atuação dos vendedores ambulantes da cidade do Rio de Janeiro através da criação da UACAERJ e sua participação na elaboração da legislação específica para sua atividade representam uma experiência totalmente distinta da anterior. A partir de suas necessidades imediatas, os vendedores autônomos mostraram uma enorme capacidade de organização. Conseguiram mobilizar alguns vereadores locais e modificar a legislação segundo seus interesses corporativos.

Neste caso, os conflitos potenciais surgem com bastante clareza. Em primeiro lugar, entre o comércio regularmente estabelecido e o comércio ambulante. Em segundo lugar, e de forma até certo ponto surpreendente, no interior do próprio comércio ambulante, entre o movimento organizado e os novos ambulantes recém-chegados. Em terceiro lugar, entre os ambulantes e a Prefeitura, na medida em que esta tem atuado de forma dúbia, apoiando ou reprimindo a atividade dos ambulantes conforme a conjuntura política vigente.

A crise econômica tem levado milhares de trabalhadores ao desemprego, muitos dos quais tentam a sobrevivência vendendo produtos nas ruas da cidade do Rio de Janeiro. Alguns locais encontram-se saturados, especialmente nas regiões onde o comércio estabelecido é mais desenvolvido. Os conflitos são latentes e qualquer tentativa das autoridades locais em desocupar as ruas encontra séria resistência por parte dos vendedores ambulantes.

A implementação da nova legislação, desenvolvida com a participação da UACAERJ, enfrenta diversos obstáculos. Entre eles, pode-se mencionar as dificuldades decorrentes dos novos vendedores ambulantes que procuram se estabelecer a cada dia - estima-se atualmente em 150 mil o total de ambulantes na cidade do Rio de Janeiro. A UACAERJ chegou ao ponto de solicitar às autoridades a volta da fiscalização para garantir a permanência dos camelôs regularmente instalados e a eliminação dos recém-chegados.

A situação dos vendedores ambulantes do Rio de Janeiro encontra-se em transição. A continuação da crise econômica poderá incorporar novos atores. A UACAERJ mostrou grande capacidade de organização e articulação política. Atualmente, entretanto, milhares de vendedores ambulantes - os novos camelôs - não são representados pela UACAERJ, possuindo interesses conflitantes com os antigos vendedores ambulantes e, obviamente, com o comércio varejista estabelecido. Apesar das dificuldades, a experiência da UACAERJ ilustra as possibilidades de organização dos vendedores ambulantes, sendo rica em ensinamentos para o futuro.

O último caso tratado no texto complementa os anteriores, mostrando os resultados possíveis da organização em pequenos grupos de trabalhadores. A formação da COOPA-ROCA na favela da Rocinha mostrou ganhos inquestionáveis em termos de produção e comercialização a partir do trabalho cooperativo. É verdade que uma série de coincidências propiciaram o surgimento da COOPA-ROCA. Nada impede, entretanto, que a experiência se multiplique e que novos grupos surjam em outros locais.

As vinte mulheres pertencentes à COOPA-ROCA têm encontrado apoio não apenas das autoridades locais como também de entidades internacionais. Sua coordenadora é responsável atualmente pela implementação de projetos especiais da secretaria executiva da Coordenadoria de Desenvolvimento Social do governo do estado do Rio de Janeiro, ilustrando o interesse das autoridades na experiência da COOPA-ROCA.

Os resultados obtidos pelas cooperadas da COOPA-ROCA seriam inconcebíveis caso trabalhassem por conta própria. Este dado seria suficiente para estimular a criação de novas cooperativas. Para isso, entretanto, é fundamental a participação dos dirigentes locais, identificando possíveis grupos e definindo uma política de apoio institucional. Em nossa opinião, é inevitável que haja uma vontade política da parte do Estado para o desenvolvimento deste tipo de atividade. Caso contrário, a criação de novas cooperativas ficará na dependência de iniciativas individuais, que poderão ou não ocorrer.

Na busca de casos relevantes a serem estudados no Rio de Janeiro, ficou claro que existe uma forte interseção entre a atuação dos comerciantes e dos produtores. Assim, foi inevitável que entre as experiências aqui relatadas houvesse participação de produtores - FLUPEME e COOPA-ROCA. O desenvolvimento de novos estudos de caso, incluindo organizações de pequenos produtores, poderia trazer novos ensinamentos.

Sugere-se a realização de novos estudos de caso em outras regiões do país. A experiência pioneira dos vendedores ambulantes de Curitiba na definição da legislação local mereceria

ser pesquisada. Por outro lado, seria também interessante o estudo de experiências de pequenos produtores e comerciantes em regiões menos desenvolvidas do país, tais como Recife e Fortaleza.

De qualquer forma, os três casos estudados no Rio de Janeiro foram suficientemente diferenciados para ilustrar a capacidade organizativa dos pequenos comerciantes no país e seu potencial de influência nas reformas institucionais e nas modificações das políticas locais.

Notas

- 1) Tal dificuldade deriva, em grande parte, dos diferentes níveis de classificação para micro ou pequena empresa, adotados nas esferas legislativas de cada estado, município e da própria União. Merece destaque, porém, a proporção de estabelecimentos com até 9 empregados que, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), atinge aproximadamente 80% do total do país.
- 2) Por "fluminense" compreende-se as pessoas físicas e (inclusive no caso em questão) jurídicas residentes no estado do Rio de Janeiro.
- 3) A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, representou a aplicação de dispositivo fixado pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988, no qual outorgava-se a responsabilidade a cada estado e município de elaborar sua constituição e lei orgânica, respectivamente.
- 4) Benito Paret está em seu terceiro mandato como presidente da FLUPEME. Mais adiante abordaremos traços característicos de sua atuação à frente da entidade.
- 5) A partir da efetivação do Projeto Paraíso constituíram-se "balcões de informação", dentre os quais inclui-se a FLUPEME, cuja finalidade é fornecer, padronizadamente, os procedimentos visando a obtenção do registro por parte dos pequenos empresários.
- 6) A denominação origina-se de uma das plataformas de campanha do atual governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola. À época, ele afirmara que iria transformar o estado do Rio de Janeiro no paraíso das micro e pequenas empresas.
- 7) Para obter informações quanto às principais características destas iniciativas, veja Silveira, Caio M.L.P. e Mello, Ricardo "Setor Informal Urbano - Projetos de Geração de Emprego e Renda no Brasil", IBASE/SETAS-MG/GTZ, 1991, Rio de Janeiro.
- 8) Uma UFERJ (Unidade Fiscal do Estado do Rio de Janeiro) corresponde a aproximadamente US\$ 19,00. Deve-se ressaltar que essas faixas de enquadramento são válidas no âmbito estadual, ou seja, diferem dos parâmetros adotados nos níveis federal e municipal.
- 9) Não será enquadrada como micro ou pequena empresa aquela:

constituída sob forma de sociedade por ações; cujo sócio seja pessoa jurídica; cujo titular resida no exterior; cujo objetivo comercial envolva importação e exportação, prestação de serviços de transporte ou armazenamento de mercadorias de terceiros.

10)		Receita Bruta (em UFERJ) (lei nova)	Alíquota de Recolhimento Mensal (%) (lei antiga)
Microempresa	até 2000	0.60	18.00
	2001 a 4000	0.60	18.00
	4001 a 7000	0.70	18.00
Emp.peq.porte	7001 a 10000	1.20	18.00
	10001 a 15000	1.20	18.00
	15001 a 20000	1.20	18.00

Obs: A nova alíquota incide sobre o limite superior de cada faixa.

11) A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, em seu artigo 223, criou o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE). A partir da implementação da lei nº 1.680/90 passou a se destinar 2% das transferências do FDE para apoiar a iniciativas direcionadas às micro e pequenas empresas.

12) A partir da realização de eleições diretas para os governos estaduais (1982) e municipais (1985).

13) Vale destacar a existência do SEBRAE - Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa, órgão nacional que dispõe de "braços" estaduais em cada unidade da federação. O SEBRAE-RJ, inclusive, é um dos membros institucionais responsáveis pela execução geral do Projeto Paraíso.

14) Estas não se restringem ao mercado interno, como é o caso da Feira Rio Negócios, realizada desde 1984 e considerada como a maior feira multisetorial do país e o maior evento da pequena empresa na América Latina.

15) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

16) Merece registro que Benito Paret disputou uma cadeira na câmara dos deputados nas eleições estaduais de 1990, onde, apesar do apoio recebido de pequenos e médios empresários, não conseguiu se eleger.

17) Os demais são as secretarias estaduais de indústria, comércio, ciência e tecnologia (coordenadora); da economia e finanças; de agricultura, abastecimento e pesca; de planejamento e controle; de meio ambiente e projetos especiais; de trabalho e ação social; e o SEBRAE-RJ.

18) O simples reconhecimento da profissão do comerciante ambulante só se efetivou através da lei federal nº 6.586, de 6 de novembro de 1978.

19) Conforme será visto posteriormente, o que regulava a atividade dos camelôs, até o final de 1988, era um conjunto de decretos da Prefeitura do Rio de Janeiro.

20) Lei municipal nº 1.222, de 12 de abril de 1988.

21) A atitude da Prefeitura do Rio de Janeiro perante os camelôs não tem seguido uma diretriz específica, mesclando uma prática, em geral, não intervencionista, com algumas repressivas.

22) As etapas que envolveram desde a concepção até efetivação desta lei são objeto da seção 6.

23) Em relação aos ex-penitenciários, é fixado um período máximo de dois anos consecutivos e condicionado o exercício da atividade ao não-envolvimento em nova prática delituosa.

24) Obviamente no caso de incapacidade física (quando não for notória) e de egresso do sistema penitenciário, há necessidade da declaração do órgão competente.

25) O valor da taxa corresponde a uma UNIF - Unidade Fiscal do Rio de Janeiro, cujo valor é, aproximadamente, US\$ 16,00.

26) Estão isentos da taxa: os vendedores ambulantes de jornais, revistas e bilhetes de loteria; os deficientes físicos; os egressos do sistema penitenciário; aquelas com idade superior a sessenta anos; e as docelras denominadas "balanas" (vendedoras de comidas típicas).

27) "Rapa" é o nome genérico dado a fiscais da Prefeitura responsáveis pelo controle da atividade comercial ambulante. A denominação se refere ao fato dos fiscais apreenderem toda a mercadoria do camelô infrator.

28) Podemos citar, a título de simples observação, duas leis federais. Uma, de 15/08/61, a qual se convencionou chamar "lei 19", concedia aos

deficientes físicos licença para mercadejar em áreas determinadas pelo poder público local, desde que respeitados 300 metros de distância entre cada camelô. A outra, lei federal nº 6.568, de 06/11/78, já mencionada anteriormente, reconhecia a profissão de comerciante ambulante.

29) Para se obter uma melhor compreensão sobre a realidade da atividade dos camelôs no Rio de Janeiro, ver Sabola, João "Comércio Ambulante na Cidade do Rio de Janeiro: Um Estudo de Caso", Texto de Debate nº 17, FEA/UFRJ, 1991, Rio de Janeiro.

30) Manobras estas regidas de acordo com a conjuntura e a natureza das alianças desejadas. Aplicando-se a lei, mobilizava-se a aprovação do setor lojista; caso contrário, fomentava-se o apoio entre os camelôs.

31) Após a sua constituição, inclusive, esta Comissão Paritária não tornou a se reunir.

32) A realização deste evento, ocorrido em 17 de junho de 1991, na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, representou iniciativa da UACAERJ, contando com o apoio logístico do vereador Fernando William.

33) Os encontros foram realizados, respectivamente, em: 20/08, 27/08, 17/09 e 24/09 de 1991.

34) Lei nº 6.407, regulamentada pelo decreto nº 154, de 16 de maio de 1984, Curitiba, Paraná.

35) Atualmente, as associações diretamente participantes das negociações encontram-se todas representadas na UACAERJ. O autor da lei 1.222 foi o vereador Augusto Paz.

36) O norte e o nordeste são as macrorregiões brasileiras com mais baixo grau de desenvolvimento e, reunidas, totalizam aproximadamente 35% da população do país.

37) A cooperativa ganhou a configuração de projeto como forma de tornar-se passível de receber recursos externos, o que será abordado posteriormente.

38) Os "fornecedores" aqui mencionados representam, na verdade, as confecções e fábricas de tecidos que cediam o material, obtendo, em contrapartida, abatimento no imposto de renda da firma a partir de incentivos a pessoa jurídica de natureza cultural.

39) O aprofundamento da análise destas relações é objeto da seção 9.

40) A COOPA-ROCA, por exemplo, está inscrita na OCERJ (Organização das Cooperativas do Rio de Janeiro) sob o nº 412.

41) Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - artigo 5º - Item XVIII.

42) A fase final de construção contou com o financiamento de uma empresa estatal, a Light Serviços de Eletricidade S.A.

43) XXIV Feira de Importação do Ultramar "Parcelos para o Progresso" - Berlim - setembro/1986.

44) Tais eventos compreendem feiras artesanais ou de pequenos negócios, caravanas com destino a localidades próximas visando a expansão de mercado e exposições de mercadorias em grandes prédios públicos, estações de metrô, etc.

45) A CDS tem por função principal coordenar a política de desenvolvimento social do Estado, com vistas ao atendimento e à integração comunitária de grupos sociais com menores chances de ascensão social ou econômicas, através de medidas de caráter assistencial de natureza ocupacional, profissionalizante, educativa, entre outras.

